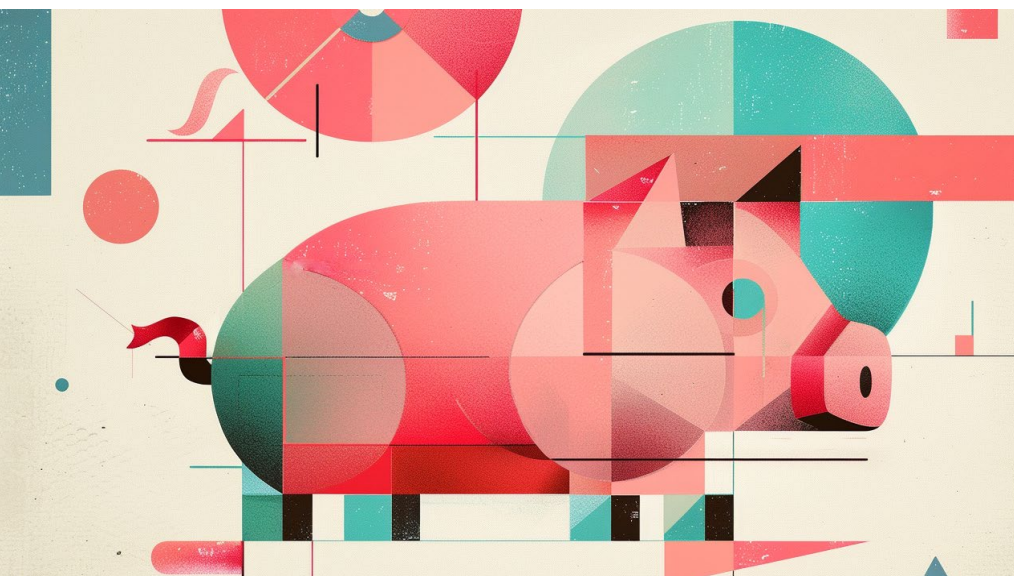


2024

série d'été: finances fédérales

Le potentiel d'économies de plusieurs milliards dans les finances fédérales

Pourquoi faire des économies quand on peut s'endetter?	2
Péréquation financière, attention à ne pas mettre trop de sucre	4
Quand le contribuable paie le marketing	7
Les dépenses de l'Etat nuisent à votre santé	10
Agriculture subventionnée	13
Les transports régionaux	17
Les allègements fiscaux problématiques	21
Les projets d'agglomération, une histoire sans fin?	24
Prolongation sans fin pour les crèches	30
Finances fédérales, parler des coûts cachés	34



Pourquoi faire des économies quand on peut s'endetter ?

Jürg Müller, Christoph Eisenring

C'est la question que se posent actuellement de nombreux parlementaires en Suisse. Les finances fédérales s'enfoncent dans les chiffres rouges, des mesures s'imposent et, au lieu de mettre en place des programmes d'économies strictes, beaucoup aimeraient simplement s'endetter un peu plus. Mais ce n'est pas une bonne idée, car comme l'économiste américain Milton Friedman le savait déjà, on peut fuir les dettes pendant un certain temps, mais elles finissent toujours par nous rattraper.

En Suisse, cette approche a même inspiré la population à adapter la Constitution. En 2001, 85 % des Suisses ont dit oui à un frein à l'endettement. Depuis, l'évolution de la dette s'est stabilisée dans notre pays. Cela a permis à la Suisse de constituer des réserves pour réagir en cas de crise (pandémie ou autre). Des finances publiques bien gérées améliorent ainsi la résilience, comme on le dit en français moderne.

Ne pas contourner le frein

Toutefois, le frein à l'endettement ralentit aussi l'exécution de certaines tâches. Les politiciens ne manquent pas d'idées sur les domaines dans lesquels l'Etat devrait être actif et où il existe encore des prétendues lacunes

dans l'approvisionnement. Le frein à l'endettement ralentit la croissance effrénée de l'Etat. Il oblige donc aussi, en période de ressources de plus en plus limitées, à exploiter le potentiel d'économies.

C'est justement cette fonction du frein à l'endettement qui est importante actuellement. Avec la guerre en Ukraine, une mission classique de l'Etat revient sur le devant de la scène : la défense contre les menaces extérieures. Ce bien public est tombé dans l'oubli en Europe après la chute du rideau de fer. Mais au lieu de réduire les dépenses superflues pour le remettre à disposition, de nombreuses figures politiques préfèrent contourner le frein à l'endettement. En Allemagne par exemple, un fonds spécial a rapidement été créé pour les dépenses liées à la défense.

En Suisse, de tels stratagèmes ne sont pas (jusqu'à présent) de mise. Si l'on veut augmenter les dépenses militaires, il faut soit économiser ailleurs, soit augmenter les recettes afin de maintenir l'équilibre des finances publiques. Dans un monde idéal, que devrait-on faire ?

Les recherches de l'économiste Alberto Alesina permettent de répondre à cette question. Les stabilisations réussies se distinguent de celles qui ne le sont pas par le fait que **les premières réduisent avant tout les dépenses**. Par ailleurs, l'économiste souligne qu'il faudrait réduire en priorité les effectifs de la fonction publique et les prestations sociales. En revanche, il n'est pas recommandé de réduire les investissements publics ou d'augmenter les impôts.

Des économies possibles un peu partout

Si l'on veut assainir le budget, économiser est donc une vertu, même pour l'Etat. Dans cette série d'été, notre équipe de recherche montre où l'on pourrait économiser dans le budget fédéral de 86 milliards de francs. Ce faisant, il faut s'attendre à quelques faits surprenants. Saviez-vous par exemple que la Confédération subventionne le trafic d'agglomération à hauteur de centaines de millions de francs, alors

que ce sont surtout les cantons qui en bénéficient?

L'écrivain américain Henry Miller savait déjà que rien n'est aussi durable qu'une mesure provisoire. Cela vaut également pour les dépenses publiques temporaires. Ce sont justement les prétendus «financements de départ» qui ne prennent jamais fin, qui se prêtent aux économies.

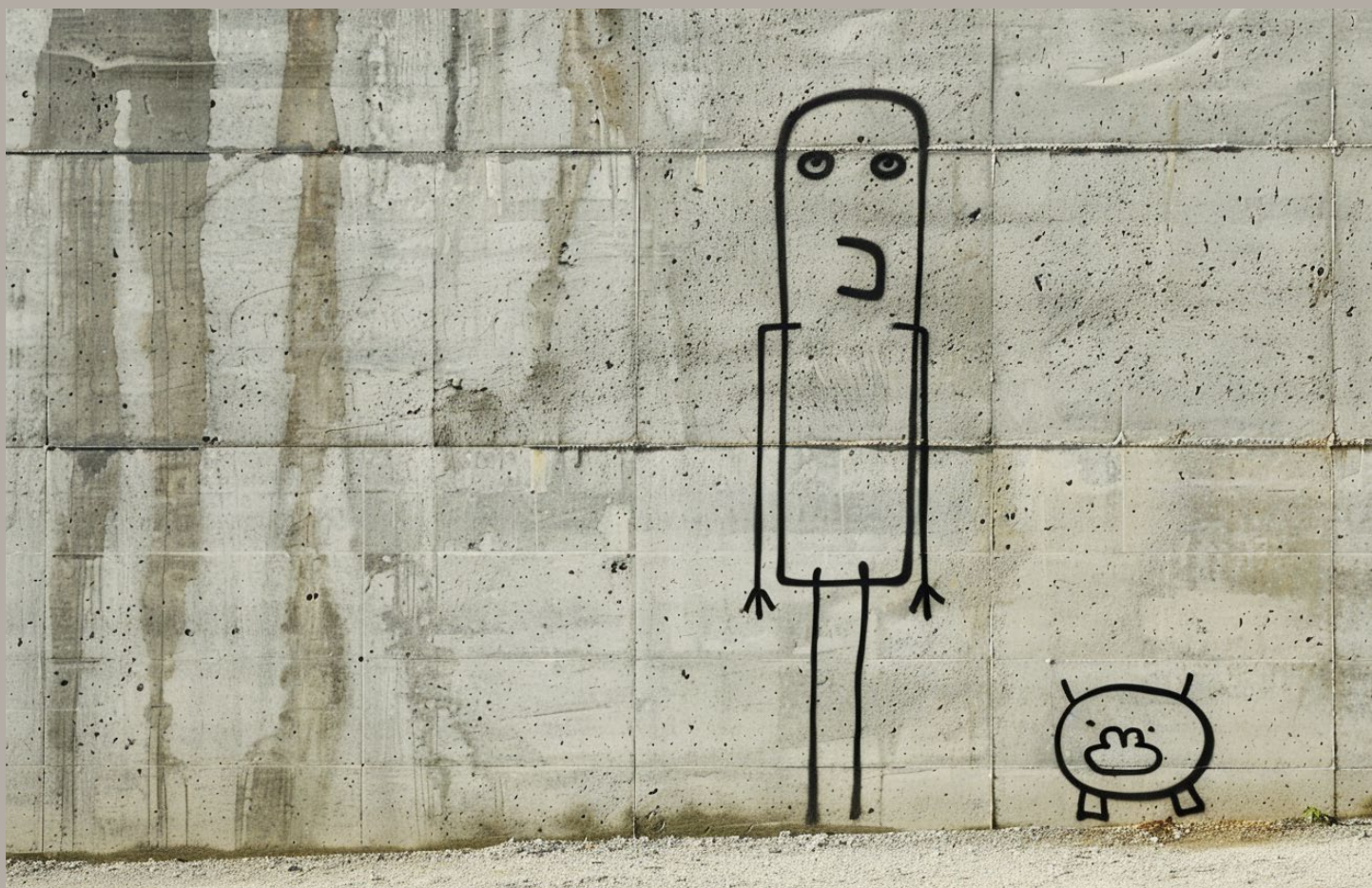
En résumé: nous estimons un potentiel d'économies s'élevant à plusieurs milliards au

niveau fédéral. La première partie de notre série en neuf volets débute avec la péréquation financière entre les cantons. Il devient évident que ses réformes n'ont été possibles que grâce à la distribution continue de cadeaux coûteux. Des finances fédérales tendues, voilà le moment opportun pour serrer la vis.

Nous vous souhaitons une lecture enrichissante! 🌸

Toutes les images mettent en scène une tirelire en adoptant la patte d'artistes suisses. Elles ont été générées par l'IA.

Reconnaissez-vous le style des artistes? Réponse à la dernière page.



Péréquation financière, attention à ne pas mettre trop de sucre

Les cantons, en tant que gardiens du fédéralisme, devraient résister aux dépendances malsaines.

Patrick Leisibach

C'est un phénomène bien connu dans l'histoire des réformes des retraites : afin d'obtenir des majorités en faveur de propositions qui sont naturellement plutôt amères, ces dernières sont adoucies par des mesures compensatoires (p.ex. des suppléments de rente généreux ou des dispositions transitoires). Pour certains, de telles mesures sont le prix politique à payer pour que la population accepte des réformes. D'autres y voient une politique qui évite la tâche fastidieuse de convaincre la population d'une réforme nécessaire.

Aujourd'hui, les réformes ne sont plus seulement adoucies pour les électeurs. Les relations entre la Confédération et les cantons sont également marquées par la protection des droits acquis et le saupoudrage politique. Le débat sur la péréquation financière nationale en est un bon exemple. Explications en trois épisodes :

1^{er} épisode : Nouvelle péréquation financière en 2008

orsqu'au début des années 2000, le monde politique a réformé en profondeur les interdé-

pendances financières complexes et opaques entre la Confédération et les cantons, divers représentants cantonaux se sont surtout inquiétés d'une chose : la situation financière de leur canton dans la nouvelle péréquation financière (RPT) serait-elle pire que dans l'ancien système ? Pour trouver une majorité, les nouveaux instruments de péréquation ont donc été complétés par une compensation des cas de rigueur limitée dans le temps. Celle-ci garantit sur toute une génération, jusqu'en 2034, qu'aucun canton ne subisse de pertes financières lors du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation financière. Ainsi, en 2024, une décennie et demie après l'entrée en vigueur de la réforme, six cantons continueront à recevoir des paiements compensatoires pour un montant total de plusieurs centaines de millions de francs.

2^e épisode : Réforme de la péréquation financière 2020

Au fil du temps, la dotation financière minimale initialement visée par la RPT pour les cantons faibles financièrement a été de plus en plus largement dépassée. En raison de lacunes dans la méthode de calcul, le montant de la redistribution n'a cessé d'augmenter, bien que cela ne soit pas nécessaire. Comme la grande majorité des cantons sont bénéficiaires de ces transferts, les réformes ont du mal à passer. Lorsqu'il a été possible de se mettre d'accord sur quelques ajustements fondamentaux de la RPT en 2019, cela n'a été possible qu'avec de nombreuses mesures compensatoires.

Les cantons les moins dotés en ressources se voient désormais garantir une dotation financière minimale de 86,5 % de la moyenne suisse (l'objectif initial était de 85 %). Ce que la Confédération aurait économisé dans le cadre de la réforme a en outre été directement redistribué aux cantons pour des questions de politique nationale. D'une part, par le biais d'une augmentation de la dotation de la compensation des charges et, d'autre part, dans des mesures d'atténuation temporaires en faveur des cantons à faibles ressources.

3^e épisode: Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) 2020

Sous la pression internationale, la Suisse a aboli les privilèges fiscaux des sociétés dites à statut fiscal spécial lors d'une votation populaire en 2019. Cela entraîne également des répercussions sur la prise en compte des bénéfices des entreprises dans la péréquation financière. Dans le cadre de la réforme, les cantons n'ont pas seulement imposé une augmentation de la part cantonale de l'impôt fédéral direct de 17 à 21,2 %. Les éventuels effets négatifs sur la péréquation financière sont financièrement atténués par la Confédération pendant sept ans au moyen de contributions complémentaires. L'objectif: les cantons les plus faibles en termes de ressources ne doivent pas recevoir moins d'argent qu'avant la réforme. Cela va toutefois à l'encontre de la logique de la RPT, qui consiste à accorder une dotation minimale relative. Si

les conditions-cadres fiscales changent et, par conséquent, l'assiette de l'impôt cantonal sur le bénéfice, il est logique que cela se reflète également dans les modifications des paiements RPT.

Dépendances malsaines

Cette politique de protection des droits acquis et d'octroi d'avantages est en partie responsable du fait que la péréquation financière entre la Confédération et les cantons redistribue aujourd'hui des fonds pour un montant total de 5,9 milliards de francs (dont 4 milliards sont financés par la Confédération). En 2008, ce montant était encore de 4,1 milliards de francs (2,7 milliards de francs). En outre, les cantons ont à nouveau transformé la péréquation financière (du moins temporairement) en un creuset opaque de transferts les plus divers.



Aujourd'hui, les réformes sur la coopération entre la Confédération et les cantons ne semblent possibles que si le statu quo financier est au moins garanti à ces derniers. Ainsi, les gains d'efficacité des réformes sont souvent nuls. On peut bien sûr argumenter que les mesures de compensation garantissent la capacité politique de la majorité. Toutefois, les cantons, en tant que garants du fédéralisme, devraient pouvoir résister à des dépendances malsaines.

Le fédéralisme fonctionne mieux lorsque les compétences sont clairement définies, que l'enchevêtrement des tâches et des finances est minimisé et que les dépendances financières sont évitées. Un premier pas dans cette direction consisterait à supprimer à l'avance certaines concessions dans la péréquation financière. La situation financière tendue de la Confédération devrait être mise à profit pour se débarrasser de ses propres dépendances. Se débarrasser des sucreries peut être difficile, mais cela améliorerait à long terme la santé (fédérale) et soulagerait le budget fédéral. ☞



Potentiel d'économies dans les finances fédérales: environ 500 millions de francs par an

Compensation des cas de rigueur: jusqu'à 128 mio. de Fr. par an (montant 2024; depuis 2016, le montant est réduit de près de 12 mio. de Fr. par an) jusqu'en 2034.

Péréquation des charges: 140 millions de francs par an.

Surdotation de la péréquation des ressources: entre 40 et 330 mio. de Fr. par an (selon le mode de calcul).

Mesures d'atténuation: 640 millions de francs au total de 2021 à 2025 (2024: 120 mio. de Fr.; 2025: 80 mio. de Fr.).

Contributions complémentaires: 180 mio. de Fr. par an de 2024 à 2030.

Quand le contribuable paie le marketing

Chaque année, des dizaines de millions de francs sont versés pour la promotion du tourisme. Toutefois, si la branche veut faire de la promotion, elle ne devrait pas le faire sur le dos de l'Etat.

Lukas Schmid

«Promouvoir la place économique», voici une idée qui sonne bien. Toutefois, ce que la Confédération entend par là pourrait surprendre. En effet, elle ne met pas l'accent principalement sur l'amélioration des conditions-cadres afin de rendre la Suisse plus compétitive. Au contraire, une grande partie des fonds destinés à la promotion profite au tourisme et au développement régional. De 2024 à 2027, le Parlement a alloué un total de 429 millions de francs au tourisme, ce qui correspond à une augmentation de 15 % par rapport à l'enveloppe de la législature précédente. On peut se demander, et pas seulement au vu du déséquilibre des finances fédérales : ce soutien est-il pertinent ?

Profiter aux dépens du contribuable

La politique du tourisme de la Confédération, qui a coûté 110 millions de francs, suscite des doutes quant à l'efficacité et l'efficacité des subventions.⁻¹ Les subventions accordées à l'organisation de marketing Suisse Tourisme méritent d'être remises en question. A l'origine, cette organisation a été créée pour soutenir le tourisme en difficulté après la Première Guerre mondiale, comme l'ont fait ses concurrents autrichiens et français. Ce «financement initial» est devenu récurrent. Aujourd'hui encore, le budget de Suisse Tourisme est majoritairement financé par la Confédération. La contribution annuelle s'élève actuellement à 58 millions de francs.⁻²

Certes, lorsque quelqu'un fait de la publicité pour des sites touristiques en Suisse, ceux qui ne participent pas à l'action publicitaire en profitent également. Le profit est donc intéressant. Toutefois, la promotion de la destination suisse est tout au plus un bien public pour l'ensemble de la branche. Si l'association du secteur réussit à promouvoir la Suisse en tant que destination touristique dans le cadre d'une campagne à l'étranger, les acteurs du secteur touristique en bénéficient. On observe donc des arguments qui vont contre le financement de telles campagnes par des fonds publics généraux, d'autant plus que **certains lieux très promus se plaignent d'un surtourisme**. Si l'on veut faire de la publicité générale, le secteur devrait s'en charger lui-même par le biais de ses associations.

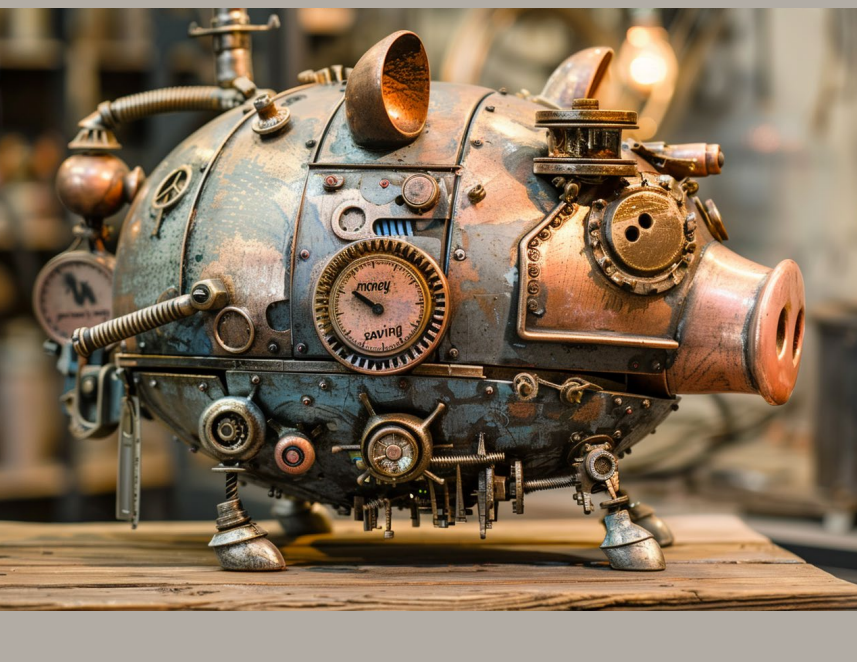
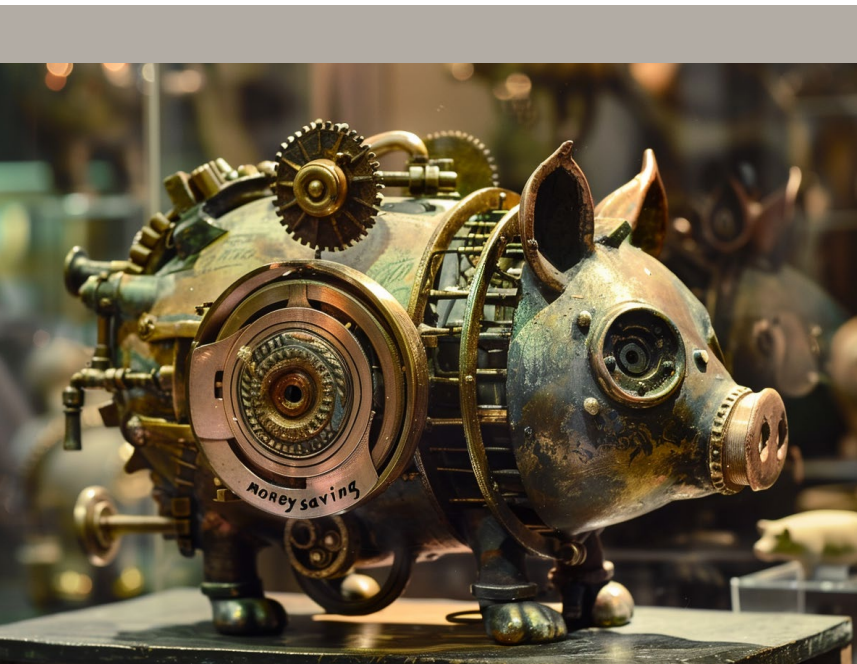
Effets d'aubaine considérables

Des sommes importantes sont allouées à deux autres piliers de la promotion de notre pays : Innotour et la Nouvelle politique régionale (NPR). La première était initialement conçue comme un programme d'innovation de cinq ans et devait aider à surmonter la crise du tou-

1 Par ailleurs, la (para)hôtellerie bénéficie depuis 1996 d'un taux de TVA réduite de 3,7 %. Le Conseil fédéral estime cet avantage à **environ 180 millions de francs par an**.

2 A titre de comparaison, la contribution fédérale à l'organisation chargée de la promotion nationale s'élève à 40,5 millions en Allemagne et à 30 millions en Autriche.

risme à la fin des années 1990. Bien que cette crise d'adaptation soit terminée depuis longtemps, la Confédération investit toujours 11 millions de francs par an dans la promotion de l'innovation touristique. Dans le cadre de la NPR, la Confédération soutient surtout les projets dans les régions de montagne, dans les zones rurales ainsi que dans les régions frontalières. Ces projets sont financés par le Fonds de développement régional. Fin 2023, ce der-



nier était si alimenté (1,1 milliard de francs) que l'on peut se demander si la constitution du fonds n'aurait pas dû être suspendue depuis longtemps. Cela permettrait tout de même à la Confédération d'économiser 30 millions de francs par an.

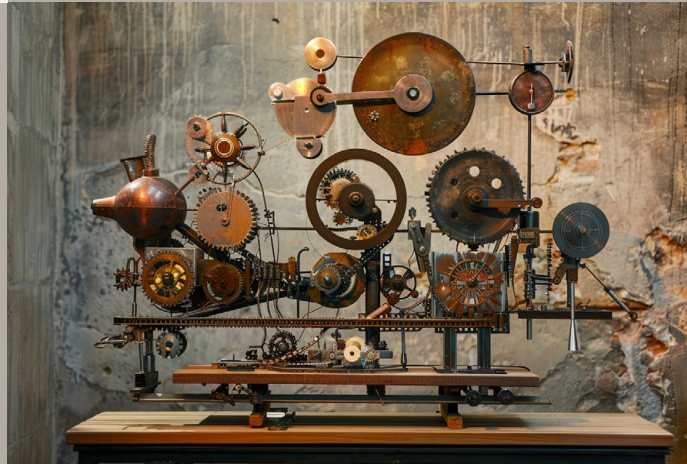
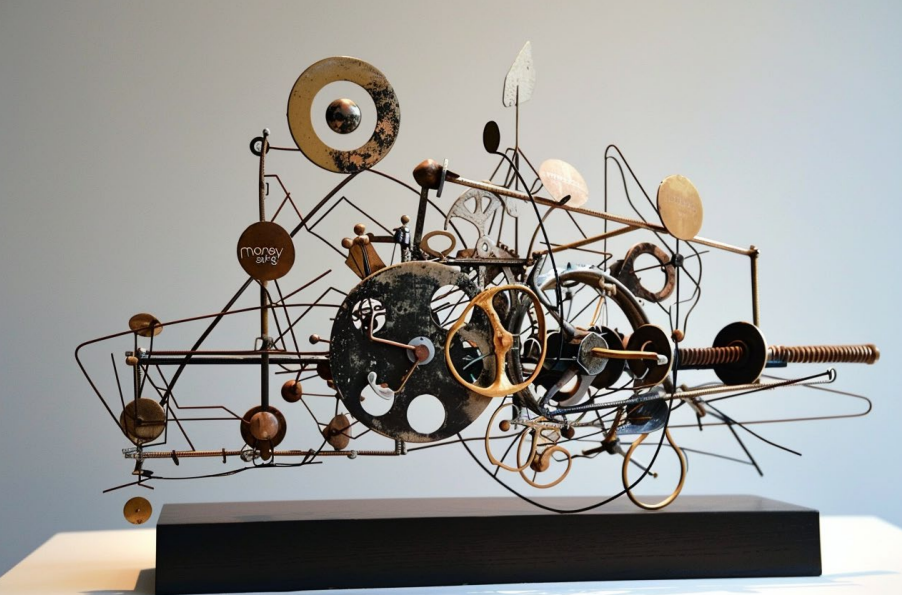
A partir de ce fonds, des subventions et des prêts d'environ 50 millions de francs chacun sont réservés chaque année pour des projets de la NPR. On attribue souvent un **grand effet de levier** à ces contributions. On dit que chaque franc de la NPR investi par la Confédération permet de mobiliser environ quatre francs supplémentaires pour le développement économique régional. Comme le cofinancement des projets est souvent imposé, il n'est pas possible de savoir si les fonds de la NPR sont utilisés de manière efficace et efficace.

Les effets d'aubaine sont plus déterminants pour vérifier si les subventions s'accompagnent d'effets nuisibles à l'économie. Des projets privés sont-ils financés alors qu'ils auraient été mis en œuvre même sans fonds publics? **Dans une enquête réalisée en 2022**, le Contrôle fédéral des finances (CDF) est assez critique sur cette question. Ainsi, selon le CDF, environ 40 % des projets de remontées mécaniques et d'hôtellerie soutenus dans le cadre de la NPR auraient été réalisés même sans subventions publiques. Par le passé, deux francs d'impôts sur cinq sont donc allés directement dans les poches d'acteurs privés, sans que la promotion n'ait initié de projets supplémentaires.

Permettre le changement structurel

Dans le cas du tourisme, les subventions sont souvent justifiées par l'importance de la branche pour la création de valeur et d'emplois au niveau local. Toutefois, on ne se demande presque jamais ce qui se passerait si les subventions venaient à disparaître.

Les entreprises du secteur touristique devraient probablement augmenter légèrement leurs prix ou adapter leur stratégie afin d'amortir les coûts de marketing ou les dépenses d'infrastructure supplémentaires. Les



entrepreneurs qui luttent déjà pour survivre devraient éventuellement chercher une autre activité. Ils créent alors de la valeur ajoutée sur le nouveau lieu. Les milieux politiques ne devraient pas freiner ce changement structurel dans les régions, de même qu'ils ne devraient pas soutenir les entreprises sidérurgiques ou les producteurs de verre qui sont en difficulté.

Comme de nombreux autres domaines soutenus, la promotion économique souffre de la multiplication des instruments d'encouragement au fil des ans et de la prolongation sans délai de diverses mesures initialement temporaires. On analyse bien trop rarement si les subventions accordées sont judicieuses à long terme et quelle est l'ampleur des effets d'aubaine. Si la promotion économique se limitait en premier lieu à l'amélioration des conditions générales, cela profiterait non seulement aux finances fédérales, mais aussi à l'intérêt général. ➡

Potentiel d'économies dans les finances fédérales: environ 100 millions de francs par an

Développement régional:

jusqu'à 30 mio. de Fr. par an

Tourisme: jusqu'à 70 mio. de Fr. par an

Les dépenses de l'Etat nuisent à votre santé

La prévention des maladies chroniques coûte 1,4 milliard de francs à la Confédération. En même temps, elle subventionne la vente de produits «malsains» à hauteur de millions de francs. Cette absurdité doit cesser.

Diego Taboada, Jérôme Cosandey

Pour beaucoup d'hommes et femmes politiques, la consommation de tabac, d'alcool, de sucre, de sel et de produits transformés est une épine dans le pied. Certains militent pour l'augmentation du prix de ces «produits-péché» avec des taxes, quand d'autres voudraient restreindre leur vente. Il existe déjà en Suisse de telles taxes sur le tabac ou l'alcool, et régulièrement, des interventions parlementaires sont lancées pour introduire des taxes similaires sur la consommation de sucre, de produits alcoolisés et transformés. En 2022, 1,4 milliard de francs au total ont été alloués à la prévention de maladies chroniques, soit 2 % des dépenses de santé. Néanmoins l'Etat agit ici de manière contradictoire : d'une part, il dépense de l'argent pour

la prévention, avec l'objectif de réduire la consommation de produits malsains, et d'autre part, il subventionne la production et la vente de ces même produits à hauteur de centaines de millions de francs.

Subventions pour la «Triade du plaisir»

Ainsi, la Confédération subventionne la production d'alcool pour les vignobles en pente à hauteur de 12 millions de francs par an (2022), et de 4 millions par an pour la promotion des vins suisses. Mais ce n'est pas tout : paroxysme d'une politique clientéliste, la Confédération a accepté en 2019 de rembourser aux viticulteurs 50 % des coûts d'un nouveau programme de promotion des ventes, en plus des mesures mentionnées. La justification avancée était qu'au cours des deux années précédentes, la production de vin avait été particulièrement élevée, alors que la consommation était en baisse. Alors que cette aide était au départ exceptionnelle, le Conseil des Etats l'a prolongée à hauteur de **9 millions de francs par an jusqu'en 2027**. C'est un peu comme si Swiss demandait une aide pour une campagne publicitaire destinée à compenser une éventuelle baisse du nombre de passagers en réaction au mouvement pour le climat.

Pour le tabac, c'est le serpent qui se mord la queue. D'après l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), sa production en Suisse est subventionnée à hauteur de 13 millions de francs par an, financée par une taxe sur la vente de produits du tabac. Celui qui fume paie donc de sa propre poche une subvention destinée à faire baisser le prix du tabac suisse.

De même pour le sucre : depuis 2019, sa production est subventionnée annuellement à hauteur de 2100 francs par hectare, ce qui est sans équivalent par mètre carré avec d'autres types de plantation en Suisse. C'est deux fois plus que pour d'autres produits particulièrement bien dotés, comme le soja. La betterave sucrière l'était à hauteur de 33 millions de francs en 2022. Pour les filières biologiques, le Parlement a même décidé d'augmenter cette aide à 200 francs supplémentaires par hectare et par an. Fin 2023, une commission du

Conseil des Etats déclarait vouloir **prolonger ce soutien «temporaire» au-delà de l'année 2026 initialement prévue.**

Au total, les subventions allouées à la production et la promotion de produits dont la consommation est censée être réduite par des campagnes de prévention, s'élèvent à un total de 71 millions de francs par an.

Plus de cohérence de la politique

Les paiements directs, tels que ceux pour les vignobles en pente, sont certes versés pour l'entretien du paysage et ne subventionnent qu'indirectement la consommation de «produits malsains». Ce qui interpelle, ce sont surtout les mesures pour la promotion de leur vente. N'est-il pas contradictoire de la part de la classe politique de vouloir à la fois faire la promotion des vins suisses et en même temps d'inciter à consommer moins d'alcool?





C'est comme si la main gauche, l'OFSP, prônait l'abstinence, tandis que la main droite, l'Office fédéral de l'agriculture, encourageait la consommation du fruit défendu.

Potentiel d'économies dans les finances fédérales:

environ 60 millions de francs par an

Suppression de la promotion des «produits malsains» :
environ 13 mio. de Fr. en 2022

Suppression de l'aide à la production de tabac en Suisse :
13 mio. de Fr. en 2022

Suppression des dépenses contradictoires dans la prévention et la production du sucre : 33 mio. de Fr.

Plutôt que d'introduire de nouvelles taxes et réglementations, la Confédération serait mieux inspirée d'arrêter le subventionnement de produits malsains. Par exemple, en renonçant à leur promotion. De même, il faut arrêter le subventionnement des cultures de tabac. La Confédération va en effet à l'encontre de ses objectifs de prévention lorsqu'elle réduit artificiellement les coûts de productions de tels biens. D'un côté, elle s'engage à respecter les objectifs de réduction de la teneur en sucre dans les céréales et yogourts fixés par la **Déclaration de Milan**. De l'autre, elle subventionne la production de sucre à hauteur de 33 millions de francs par an. Il faut balayer ces contradictions, non seulement pour ne plus gaspiller de l'argent public, il en va aussi de la crédibilité de la classe politique. ✎

Agriculture subventionnée

Le plus grand potentiel d'économies se trouve en dehors du budget agricole

Michele Salvi

L'hiver dernier, des agriculteurs et agricultrices ont manifesté dans toute l'Europe contre les mesures d'économies dans la politique agricole. Ils ont bloqué des accès d'autoroute et des centres-villes avec leurs tracteurs. En Suisse aussi, la **pression croissante des économies** a entraîné des manifestations. En février, **une pétition** munie de plus de 65 000 signatures a été remise au Conseil fédéral afin d'empêcher que des économies soient réalisées au détriment de l'agriculture.

Les économies dans le budget agricole seraient effectivement de taille. L'année dernière, la Confédération a alloué 3,7 milliards de francs au budget agricole, ce qui correspond à 4,5 % de ses dépenses totales. Environ trois quarts de ces dépenses sont consacrés aux paiements directs; le reste est dépensé pour la promotion de la production et des ventes ainsi que pour les améliorations structurelles et les mesures sociales. A cela s'ajoutent environ 160 millions de dépenses pour l'agriculture hors budget agricole et 300 millions auprès des cantons.

La plus grande partie de ces dépenses, environ 97 %, sont des subventions. D'un point de vue économique, les subventions sont en principe à considérer d'un œil critique: elles entraînent des distorsions du marché, des incitations erronées et cimentent les structures existantes (voir **«Les aides d'Etat – l'Etat des aides»**). Un **rapport du Contrôle fédéral des finances** a relevé en avril 2024 que le besoin d'optimisation des subventions fédérales – y compris dans l'agriculture – est important. Une étude de l'Institut de politique économique suisse est parvenue à une conclusion similaire.

Potentiel d'économies en dehors du budget agricole

D'un point de vue économique, le plus gros poste de dépenses ne se situe toutefois pas dans le budget agricole à proprement parler. Dans le débat public, on ne mentionne souvent que les 2,8 milliards de francs de paiements directs aux agriculteurs et, dans le meilleur des cas, le budget agricole de 3,7 milliards de francs. Les coûts économiques réels sont toutefois plusieurs fois supérieurs, comme le montre le **«Registre des privilèges de l'agriculture»** d'Avenir Suisse. Ils s'élèvent à plus de 20 milliards de francs.

Parmi les coûts supplémentaires figurent par exemple des privilèges tels que l'exonération de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) pour les véhicules agricoles ou la valeur locative plus faible et les possibilités d'amortissement des immeubles faisant partie de la fortune commerciale. Certains de ces privilèges peuvent être plus justifiés que d'autres sur le plan du contenu. Mais dans l'ensemble, les différentes dérogations accordées à l'agriculture entraînent une baisse des recettes et une augmentation des dépenses de plus de 400 millions de francs pour la Confédération et les cantons.

Les dommages écologiques causés par la production intensive des exploitations agricoles subventionnées constituent un autre poste de dépenses important. Cela se traduit

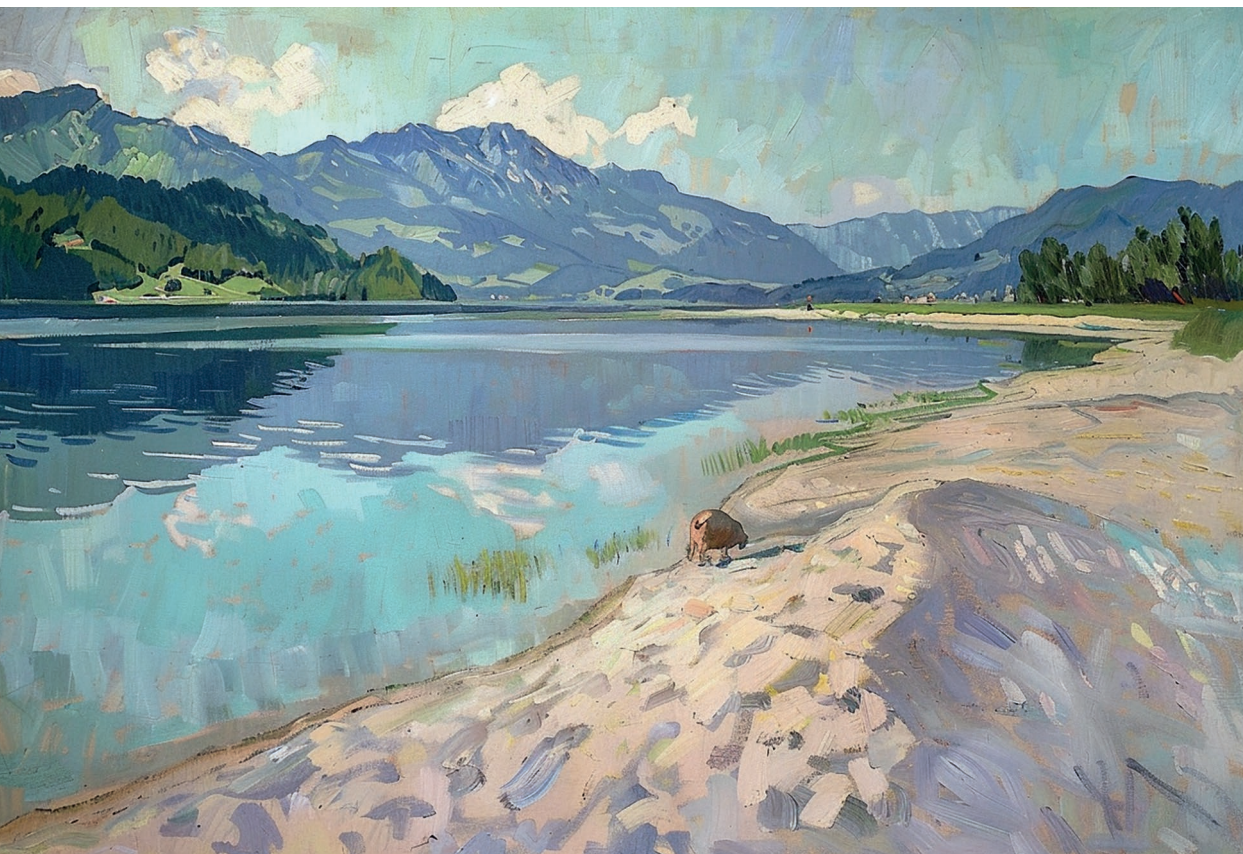
par un recul de la biodiversité, des résidus de pesticides dans l'environnement et des émissions de gaz à effet de serre. Malgré des milliards de paiements directs, l'agriculture n'a atteint aucun des objectifs environnementaux fixés par la Confédération. Il est difficile d'établir un calcul fixe, mais selon les estimations, les coûts environnementaux s'élèveraient jusqu'à 7,6 milliards de francs.

Outre le coût des dommages à l'environnement, les mesures de protection pèsent particulièrement lourd dans l'économie nationale. L'Etat protège l'agriculture en imposant des droits de douane élevés sur les produits agricoles. Selon les estimations de l'OCDE, cela fait grimper le niveau des prix des denrées alimentaires en Suisse d'environ 3 milliards de francs. Les consommateurs

supportent ces coûts en plus des 4,1 milliards de francs qu'ils dépensent déjà en tant que contribuables.

Supprimer les privilèges

Le potentiel d'économies dans l'agriculture est donc considérable, non seulement pour la Confédération, mais aussi pour les consommateurs. Pour ces derniers, la suppression de la protection douanière apporterait le plus, mais entraînerait à nouveau des pertes pour la Confédération, bien que dans une mesure nettement moindre. En revanche, la suppression de subventions particulièrement contradictoires et de privilèges nuisibles permettrait à la Confédération d'économiser des centaines de millions de francs (voir «Les dépenses de l'Etat nuisent à votre santé»). Cela



pourrait être réalisé sans mener une réduction des paiements directs, particulièrement redoutée par les agriculteurs.

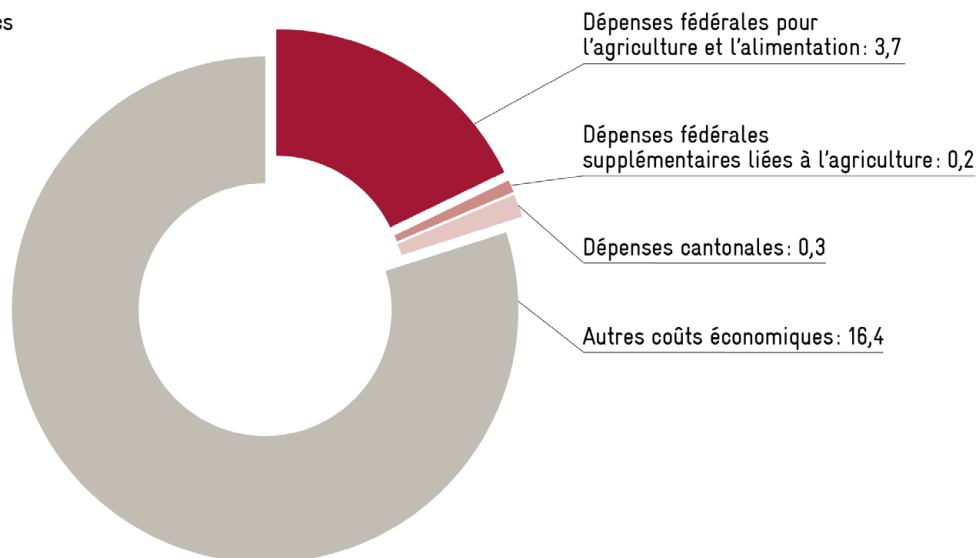
Ainsi, un exemple récent montre qu’Lil est même difficile de mettre en œuvre de petites mesures d’économies dans le secteur agricole. En décembre dernier, malgré une situation budgétaire tendue, le Conseil fédéral a décidé de prolonger la subvention aux énergies fossiles. Les agriculteurs peuvent donc continuer de faire le plein d’essence à 60 centimes de moins, une mesure qui coûte environ 65 millions de francs par année. Cela est non seulement financièrement problématique, mais interroge aussi sur les objectifs écologiques. Même si une motion pour l’abrogation de cet avantage a été initiée, son succès reste incertain, et la pression du secteur agricole se fait déjà ressentir.

Ce qui vaut pour une grande partie du budget fédéral s’applique donc aux dépenses agricoles : une fois introduits, il est difficile de supprimer les subventions et les privilèges. Ces dernières années, les subventions agricoles ont été davantage liées à des critères tels que la protection de l’environnement et le bien-être des animaux. Le problème réside toutefois dans le fait que les paiements s’orientent encore trop vers des règles rigides et pas assez vers des objectifs mesurables. En Suisse, près de 4000 pages de textes de lois et d’ordonnances régissent ce que les agriculteurs ont le droit ou non de faire. Parallèlement, il manque une rémunération adéquate des prestations d’intérêt général ou une définition moderne de la sécurité de l’approvisionnement. C’est pourquoi une réforme générale de la politique agricole s’impose de toute urgence. 🌾

Le budget agricole de 3,7 mia. de francs ne couvre qu’une partie des coûts

Sur les 20,5 milliards de francs de coûts économiques totaux de l’agriculture, seuls 3,7 milliards de francs étaient imputables au budget agricole de la Confédération en 2022. Les 16,9 milliards de francs restants sont des dépenses supplémentaires et des coûts économiques de la Confédération, notamment redistribués aux cantons, pour l’environnement et les entreprises.

En milliards de francs



Source : Dümmler et Anthamatten (2020), rapport agricole (2023)



**Potentiel d'économies dans les finances fédérales:
au moins 360 millions de francs**

Un calcul simple permet d'estimer un volume d'économies possible à court terme. Entre 2007 et 2022, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 22 %, tandis que le nombre d'employés dans le secteur primaire a baissé de 14 %. Il en résulte que de plus en plus d'argent est distribué par exploitation ou par travailleur. Pour maintenir le soutien moyen par exploitation constant, il serait donc possible d'économiser environ 10 % ou 360 millions de francs rien que par ce biais, comme cela a été **calculé récemment**.

Ce potentiel d'économies pourrait être réalisé d'une part dans la promotion des ventes, particulièrement discutable, pour un montant d'environ 63 millions de francs. D'autre part, il serait possible d'agir sur les privilèges. Une réforme des allocations familiales permettrait d'économiser environ 43 millions de francs. Dans l'agriculture, ces allocations sont en grande partie prises en charge par les pouvoirs publics, bien qu'elles soient normalement payées par l'employeur. Selon le **registre des privilèges** d'Avenir Suisse, plus de 250 millions de francs pourraient en outre être économisés en dehors du budget agricole. Les propositions sélectionnées le soulignent : il existe suffisamment de leviers pour faire des économies.

Les transports régionaux

Avec une répartition des tâches plus conforme au fédéralisme, la Confédération pourrait économiser près de 2 milliards de francs par an dans les transports publics.

Lukas Rühli

Le financement de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation du trafic régional sont deux exemples d'erreurs coûteuses dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Avec davantage de fédéralisme, la Confédération pourrait d'une part économiser, et d'autre part, l'offre de transports publics pourrait également coûter moins cher.

L'infrastructure ferroviaire

De 2024 à 2027, la Confédération alimentera le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) à hauteur de 5,35 milliards de francs par an, tandis que les cantons apporteront une contribution supplémentaire de 650 millions de francs. Ce déséquilibre dans les rapports de dépenses est le résultat de négociations politiques.

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, discutée de 2003 à 2005, l'ambition portait sur la séparation du réseau ferroviaire d'alors en un réseau de base financé par la Confédération et un réseau complémentaire financé par les cantons. La définition la plus plausible du réseau de base aurait déplacé davantage de compétences vers les cantons. Les cantons ont rejeté cette idée, et ce, bien que la Confédération leur aurait remboursé les éventuels coûts supplémentaires sous forme de transferts. Le réseau de base a alors été défini de manière nettement plus large. Malgré cela,



le projet a échoué sur cette question lors des débats parlementaires.

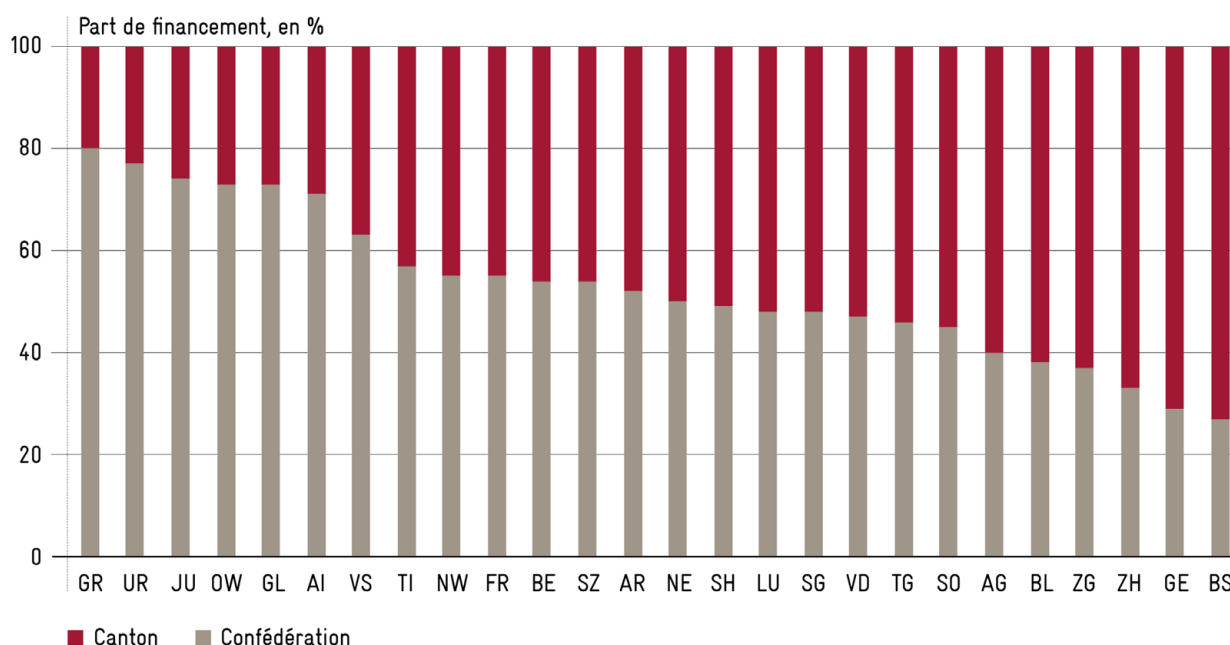
Un nouvel élan a été donné en 2011 avec le projet «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)». L'idée d'une séparation stricte avait été écartée, mais une séparation partielle selon des critères fonctionnels était tout de même prévue: la Confédération aurait dû prendre en charge les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des voies, tandis que les cantons auraient dû assumer les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des «installations pour le public» (gares, etc.). Ce projet a également échoué en débat parlementaire. A la place, depuis 2016, la Confédération est devenue responsable de l'ensemble du réseau ferroviaire suisse, gares incluses, tandis que les cantons

versent un forfait annuel à la Confédération, sans droit de regard. De toutes les variantes, de nombreux cantons semblent souvent préférer demander sans se voir attribuer de responsabilités.

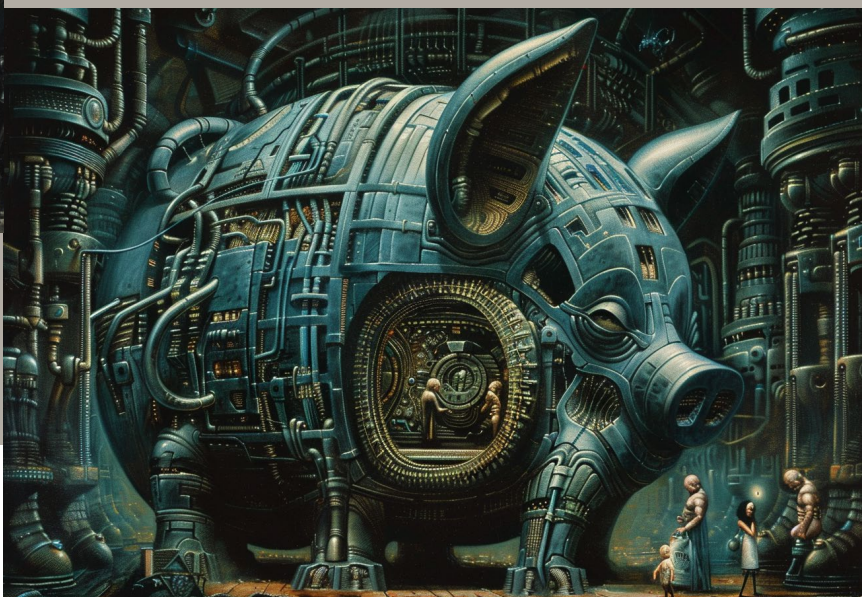
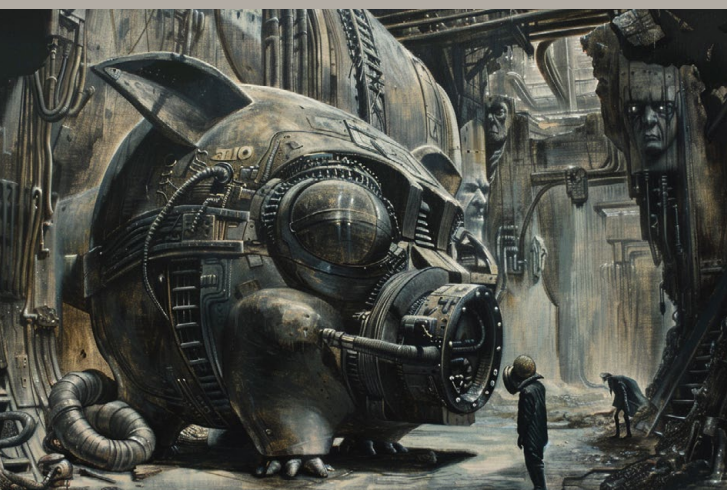
Déjà en 2014, la Confédération a constaté **dans un rapport (mandaté par le Parlement)** que le respect de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale était douteux dans le FAIF. Cette dernière suit le principe selon lequel celui qui bénéficie doit aussi payer. Une répartition en un réseau de base, dont la responsabilité revient à la Confédération, et un réseau complémentaire, dont la responsabilité incombe aux cantons, signifierait pour la Confédération des dépenses annuelles d'environ 4,5 milliards de francs dans le cas d'une répartition 75:25 (Confédération: cantons), soit 850 millions de

Participation plus importante de la Confédération dans les cantons ruraux

La figure montre la répartition du financement du déficit d'exploitation des transports publics régionaux entre la Confédération et les cantons. La part de la Confédération augmente lorsque la densité de population diminue. C'est dans ces régions que se trouvent les lignes les moins rentables, et donc celles qui sont le plus fortement subventionnées.



Source: Annexe de l'Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs



francs de moins que ce qu'elle verse actuellement dans le fonds d'infrastructure ferroviaire.

Exploitation des transports régionaux de voyageur

Il existe également un besoin d'améliorer l'exploitation des transports publics: le trafic longue distance est certes uniquement entre les mains de la Confédération, soit les CFF, et le trafic local uniquement entre les mains des cantons ou de leurs communes. Mais le transport régional de voyageurs (TRV) est toujours une tâche commune. La commande de l'offre de transports publics est effectuée tous les deux ans par la Confédération et les cantons. La direction est alors assurée par le ou les cantons concernés par la ligne. Les coûts non couverts (coûts totaux moins les recettes des titres de transport) sont pris en charge par la Confédération et les cantons dans un rapport global de 50:50 (art. 30 al. 1 LTV). La condition pour le cofinancement par la Confédération

est une fonction de desserte (art. 6, al. 1, ch. a, OITRV). Celle-ci est toutefois déjà donnée dès qu'une ligne dessert une localité d'au moins 100 habitants (art. 5 OTV). La Confédération verse donc sa part à chaque ligne régionale de train ou de bus, aussi petite soit-elle, ce qui est en contradiction flagrante avec les principes de l'équivalence fiscale et de la subsidiarité. Pour la période de quatre ans allant de 2022 à 2025, le crédit d'engagement de la Confédération s'élève à 4,4 milliards de francs, ce qui signifie qu'elle dépense chaque année 1,1 milliard de francs.

Mais ce n'est pas tout: le taux de contribution de la Confédération n'est pas le même pour tous les cantons. Dans les cantons à faible densité de population, la Confédération prend en charge une part plus importante des coûts occasionnés que dans les cantons plus densément peuplés. Ainsi, les Grisons ne doivent payer eux-mêmes que 20 % de la sous-couverture des coûts de leurs offres de transports publics, alors que le canton de

Bâle-Ville doit en assumer 73 % (voir illustration). Un tel échelonnement des contributions fédérales est d'une part en contradiction avec les principes de la péréquation financière nationale. Ceux-ci prévoient une séparation claire entre la répartition des tâches et la redistribution via la péréquation financière explicite. D'autre part, elle fausse les incitations : c'est précisément dans les cantons ruraux situés en périphérie, dont les lignes de transports publics ont souvent un taux d'occupation misérable et n'atteignent donc que des taux de couverture des coûts très faibles, que la Confédération paie la plus grande partie du déficit. Il est donc intéressant pour ces cantons de proposer de telles lignes ou de se battre pour de telles lignes très peu rentables lors des décisions d'extension ou de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire. Cela augmente à son tour les coûts globaux des transports publics.

Conclusion

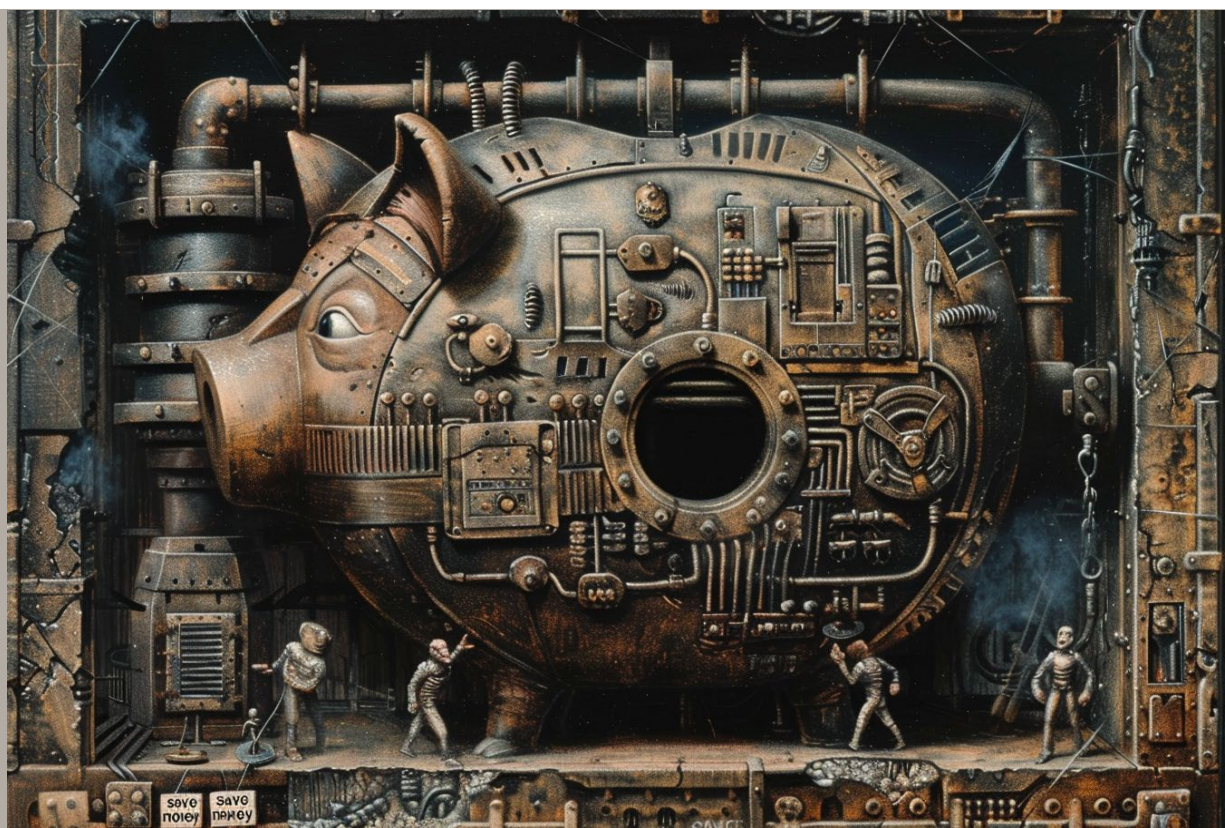
La seule solution cohérente et satisfaisante pour garantir la subsidiarité et l'équivalence fiscale serait de confier la totalité de l'infrastructure et l'exploitation du TRV aux cantons. Ceux-ci seraient nettement plus incités à concevoir l'offre de transports selon la demande et l'efficacité s'ils devaient supporter seuls les coûts d'infrastructure et le déficit de couverture des coûts d'exploitation. Dans le régime actuel, en revanche, les cantons sont plutôt des quémandeurs auprès de la Confédération. Les décisions d'investissement qui en découlent privilégient la répartition à l'efficacité, car elles sont le résultat de négociations politiques plutôt que d'une évaluation macroéconomique des coûts et des avantages. Cette constellation coûte cher à la Confédération, année après année. 🐷

Potentiel d'économies dans les finances fédérales:

1950 millions de francs par an

Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) : 850 mio. de Fr.

Transport régional de voyageurs (TRV) : 1100 mio. de Fr.



Les allégements fiscaux problématiques

Quand l'Etat renonce volontairement à des recettes

Samuel Rutz, Laurenz Grabher

Les économistes ne sont pas les plus grands supporteurs des subventions. Bien trop souvent, elles entraînent des distorsions de marché et créent de mauvaises incitations allocatives. Les avantages fiscaux aussi font partie de la liste des subventions problématiques. Dans l'art. 7, let. g, de la [loi sur les subventions](#), il est stipulé que l'on renonce en principe aux aides sous forme d'allégements fiscaux, car ces aides financières ne sont pas transparentes et coûtent cher. Comme écrit dans le [compte d'Etat 2022](#), on estime entre 20 et 24 milliards de francs alloués aux allégements fiscaux, ce qui correspond à un tiers environ des recettes fédérales.

Les allégements fiscaux sont monnaie courante

Comme on peut le voir dans le tableau, ce montant se compose principalement d'allégements de l'impôt fédéral direct (9,6 mia. de Fr.), de la TVA (8,1 mia. de Fr.) et des droits de timbre (4,4 mia. de Fr.). Bien entendu, tous les

allégements fiscaux répertoriés dans le tableau ne sont pas problématiques d'un point de vue économique. En effet, une grande partie des montants mentionnés ne sont pas des ressources fiscales auxquelles la Confédération renonce au sens propre du terme, puisqu'elles ne lui reviennent pas. Ainsi, la majeure partie des allégements de l'impôt fédéral représente tout simplement des déductions pour la prévoyance vieillesse ou les frais professionnels des ménages privés.

Toutefois, ce sont les allégements fiscaux accordés aux entreprises de manière sélective qui sont problématiques. Ils entraînent une inégalité de traitement fiscal qui a non seulement des répercussions sur les recettes de la Confédération, mais qui recèle en outre un grand potentiel de distorsions dommageables du marché. Il est malheureusement difficile de savoir précisément quelle est l'ampleur des avantages fiscaux au profit d'entreprises individuelles qui faussent la concurrence. Néanmoins, compte tenu de l'estimation de la Confédération sur les avantages fiscaux et les réductions de taxe, tout laisse à penser que ce montant se chiffre en milliards de francs.

Les allégements fiscaux et réductions de taxes qui figurent dans le tableau ne sont ni actuels ni exhaustifs. D'abord, ils se fondent sur des estimations réalisées en partie jusqu'à 20 ans auparavant. Ensuite, dans un [rapport de 2011](#), l'[Administration fédérale des contributions](#) (AFC) listait, dans la classification des réglementations fiscales dérogatoires, divers

Allégements fiscaux et de taxes de la Confédération (2022)	
Type d'impôt	Montant de l'allègement estimé
Impôt fédéral direct	9 600 mio. de Fr.
TVA	8 100 mio. de Fr.
Droit de timbre	4 400 mio. de Fr.
Impôt sur les huiles minérales	1 500 mio. de Fr.
Taxe sur le CO ₂	70 mio. de Fr.
Redevances sur le trafic des poids lourds	30 mio. de Fr.
Total	>23 700 mio. de Fr.

Source: AFF (2023)

autres avantages fiscaux pour les personnes morales qui ne peuvent pas être quantifiés faute de données disponibles. Il s'agit par exemple des exonérations fiscales des collectivités territoriales et de leurs établissements ou des exonérations fiscales des entreprises de transport concessionnaires.

Effets incitatifs et redistributifs non systématiques

Alors comment se fait-il qu'en Suisse, bien que la loi sur les subventions stipule explicitement qu'il faut en principe renoncer aux aides sous forme d'allègements fiscaux, qu'autant d'entre eux soient accordés? Probablement parce que les allègements fiscaux se prêtent particulièrement bien à la «recherche de rente» (voir «**Pourquoi les subventions n'ont pas la cote chez les économistes**»). Trois raisons expliquent ce phénomène :

- D'une part, les allègements fiscaux peuvent être utilisés de manière relativement ciblée. En les aménageant de manière appropriée, il est possible de faire bénéficier sa propre «clientèle» d'avantages monétaires de manière simple et ciblée, sans les assortir de charges et de conditions.
- Puis, les coûts de tels allègements sont souvent difficile à quantifier et dans une certaine mesure «invisibles». Le renoncement à des recettes n'apparaît ni dans le budget, ni dans le compte d'Etat.
- Enfin, les coûts des allègements fiscaux peuvent être répartis confortablement sur la collectivité et passer largement inaperçus.

En fin de compte, ces allègements fiscaux spécifiques sont donc des subventions cachées. Ils s'accompagnent d'un brouillage des responsabilités budgétaires et ne se reflètent pas dans la quote-part de l'Etat (voir **Jeitziner et Moes, 2011**). Parmi les autres inconvénients des allègements fiscaux, on peut citer les effets incitatifs non systématiques, les effets d'aubaine ainsi que les effets de répartition peu clairs, qui ne se manifestent généralement pas sous la forme prévue. En outre, ils augmentent la complexité du système fiscal, créent des pro-

blèmes d'exécution et échappent au contrôle parlementaire. En effet, il est souvent très difficile de déterminer qui a droit à un allègement fiscal spécifique. Compte tenu de l'état de ses finances, la Confédération devrait y être attentive. ❁

Potentiel d'économies dans les finances fédérales: **inconnu**

La Confédération accorde chaque année des allègements fiscaux d'un montant estimé entre 20 et 24 milliards de francs. Certains sont configurés d'une telle façon qu'ils ne bénéficient qu'à une entreprise ou branche spécifiques, ce qui en réalité s'appelle une subvention. L'ampleur concrète des allègements fiscaux pour les entreprises est donc inconnue.





Les projets d'agglomération, une histoire sans fin ?

Dans le cadre des projets d'agglomération, la Confédération distribue, sur un cycle de quatre ans, environ 1,6 mia. de francs aux cantons et aux communes pour des projets de transport régionaux. Il s'agit là d'une rupture avec la logique fédérale.

Eveline Hutter, Lukas Rühli

Fin 2001, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il devait plus s'engager dans la politique des agglomérations, l'objectif étant d'améliorer la coordination du développement des transports et de l'urbanisation. Par ailleurs, il indiquait que les projets de transport ne devaient pas être gérés par les cantons et les communes sans les fonds fédéraux. Le programme mis en place par la suite est toujours en cours aujourd'hui, bien qu'il soit contraire aux principes fondamentaux du fédéralisme suisse. Mais comment fonctionne exactement le soutien de la Confédération ?

Dans le cadre du **Programme en faveur du trafic d'agglomération**, les agglomérations peuvent soumettre, par cycle de quatre ans, des projets que la Confédération cofinance. Pour ce faire, les cantons, les collectivités régionales et les communes concernés forment

chacun un organisme responsable qui se présente comme une entité vis-à-vis de la Confédération. Les **programmes de la première génération** devaient être déposés avant fin 2007, la Confédération a rédigé le message s'y référant fin 2009 et les premiers fonds ont été débloqués en 2011. En 2024, les **premières contributions aux projets d'agglomération de quatrième génération** seront déjà versées, et jusqu'à l'été 2025, les régions peuvent demander des fonds pour la **cinquième génération**.

1,6 milliard de francs: pour quoi faire ?

La Confédération dépense entre 1,4 et 1,7 milliard de francs par génération, c'est-à-dire répartis sur quatre ans. Pour déterminer sa contribution au coût total d'un programme, elle calcule son rapport coût/bénéfice, en évaluant l'utilité à l'aide d'une échelle de points. Pour les projets dont le rapport coût/bénéfice est défavorable (mais encore suffisant), le taux de contribution est de 30 %, tandis que pour les projets dont le rapport coût/bénéfice est très bon, il peut atteindre 50 %.

Même si une gradation dans l'autre sens serait encore moins pertinent (plus d'argent pour des projets qui n'en valent pas la peine), cela soulève une question importante : si un programme présente un rapport coût/bénéfice avantageux, pourquoi les collectivités ne le mènent-elles pas même sans subvention de la Confédération ?

Selon la logique fédérale, un soutien de la Confédération est judicieux lorsque les investissements dans l'infrastructure de transport régionale ont d'importants effets externes positifs sur le reste de la Suisse. On parle alors d'effets de débordement («spillover effects»). Sans contribution fédérale, un tel projet risquerait de ne pas être réalisé, bien que son bénéfice pour l'ensemble de la Suisse soit supérieur aux coûts, supportés uniquement par le canton et les communes.

Il existe diverses infrastructures de transport pour lesquelles c'est le cas. Toutefois, elles sont aujourd'hui déjà largement planifiées et financées par la Confédération. Il s'agit principalement des routes nationales et,

dans le domaine des transports publics, du trafic ferroviaire régional, en plus de l'ensemble du réseau de transport grandes lignes. Les mesures des projets d'agglomération ont en revanche une dimension très locale. On y trouve des arrêts de **tram et de bus, la revalorisation de traversées de localités, des itinéraires cyclables préférentiels ou des passages souterrains pour piétons**. De telles mesures n'ont pas d'effets de débordement au niveau national. Elles profitent très largement à la population locale. C'est donc à elle qu'il reviendrait de décider quelles mesures doivent être prises et quelle part de ses impôts doit être dépensée à cet effet.

Pas finançable?

Les projets d'agglomération sont souvent justifiés par le fait que la coordination du développement urbain et des transports est importante. De plus, les niveaux inférieurs de l'Etat

ne disposeraient pas des ressources financières nécessaires pour mener à bien de tels projets. Alors que personne ne conteste l'importance de ces projets, l'argument concernant le financement n'est pas fondé à plusieurs égards :

- Premièrement, la situation financière ne devrait pas être un critère pour déterminer quel niveau de l'Etat prend en charge quelles prestations. Enfin, les cantons et les communes sont souverains en matière de fiscalité. Leur situation financière n'est donc pas prédéterminée, mais ils peuvent directement l'influencer. Au sein des collectivités concernées, il convient de décider, dans le cadre d'un processus démocratique, quels projets sont pertinents et lesquels ne le sont pas. Si des projets importants ne peuvent pas être réalisés avec les moyens financiers disponibles, il est possible d'augmenter les impôts ou de recourir à des capitaux étrangers. Si des projets d'infrastructure ayant un



bénéfice en grande partie régional ne sont réalisés que si la Confédération ne les cofinance, cela signifie qu'ils n'ont manifestement pas assez de valeur pour la population de la zone. Si, en revanche, ils sont réalisés même sans la Confédération, cela signifie que l'apport financier de Berne représente un simple effet d'aubaine. Dans les deux cas, la subvention de la Confédération n'est pas pertinente.

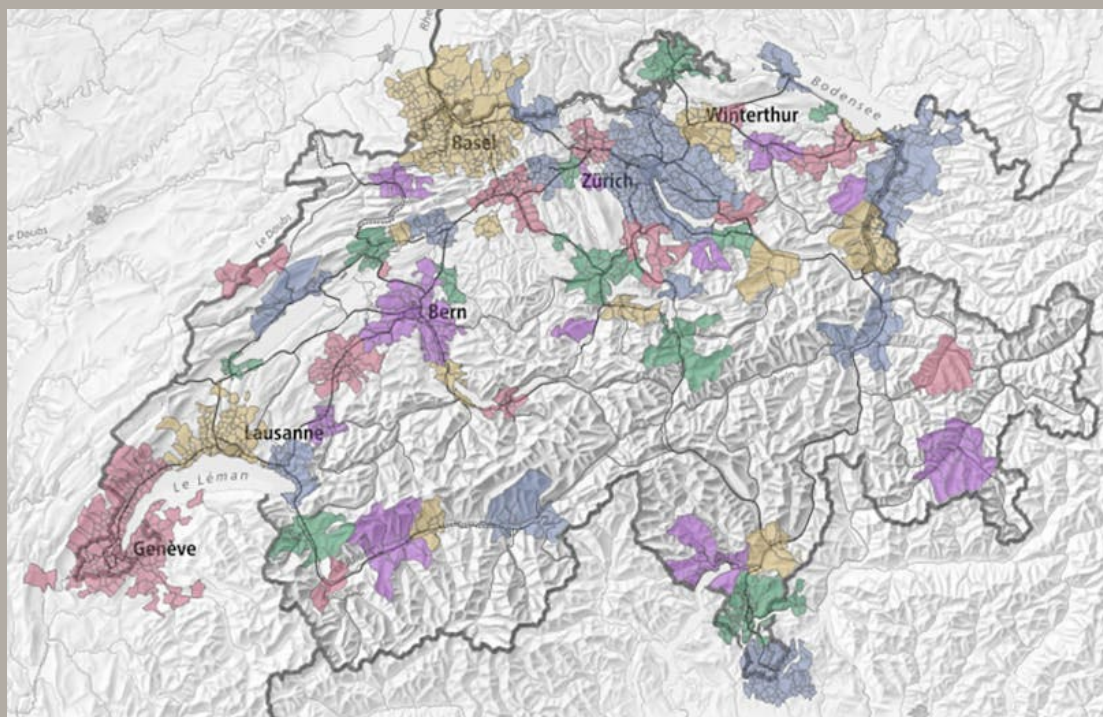
- Deuxièmement, un regard objectif sur les chiffres montre que le financement est tout à fait possible. La Confédération a prévu un total de 1,58 milliard de francs pour le projet d'agglomération de quatrième génération, soit près de 400 millions de francs par an sur un cycle de quatre ans. Actuellement, les dépenses totales cumulées des cantons s'élèvent à environ 100 milliards de francs et, ces dernières années, ils ont réali-

sé des **excédents ordinaires de plusieurs milliards de francs**. Les projets de transport devraient donc être gérables même sans argent provenant des projets d'agglomération, et sans augmentation d'impôts.

Lobbying régional pour obtenir des fonds fédéraux

Ce n'est pas seulement au niveau du financement que les cantons se placent dans une dépendance qu'ils ont eux-mêmes choisie. Il est dans la nature des choses que la Confédération examine de près les projets qui lui sont soumis, car elle doit finalement justifier l'utilisation de ressources financières limitées. Dans ce contexte, les agglomérations se sont retrouvées dans le rôle de quémandeurs. La perspective de recevoir éventuellement de l'argent de la Confédération à l'avenir diminue leur volonté d'entreprendre des projets à leurs





Régions éligibles

Les projets d'agglomération peuvent être soumis au sein des régions définies par la Confédération comme agglomération. En font également partie des régions comme la Haute-Engadine, Sarnen, Appenzell ou Näfels. (© map.geo.admin.ch)

Projets d'agglomération de quatrième génération

A elle seule, la quatrième génération des projets d'agglomération couvre une grande partie de toutes les régions qui peuvent potentiellement être éligibles (voir figure ci-dessus). Avec bientôt cinq générations au total, presque chaque région est donc couverte plusieurs fois et a ainsi reçu des fonds de la Confédération à plusieurs reprises.
(© ARE)



propres frais. Une décision négative de la Confédération (telle qu'une rétrogradation dans l'ordre de priorité) peut entraîner la suspension d'un projet.

Dans le cas du tram du Glattal, que la Confédération avait temporairement rétrogradé, **le maire de la ville de Kloten a par exemple déclaré** sans détour que le projet n'avait aucune chance au Grand Conseil sans les fonds fédéraux. Si la décision de la Confédération est simplement interprétée comme un label de qualité, le fait de s'y conformer n'est pas critiquable en soi. En revanche, si la suspension intervient parce que la collectivité locale ne veut pas faire supporter l'intégralité des coûts à ses contribuables, on peut se demander si cette incitation est judicieuse. L'exemple du tram du Glattal («Oui, nous le construisons, mais seulement si d'autres le paient») est la meilleure illustration des mauvaises incitations.

Par ailleurs, le fait que les parlementaires ne semblent pas hésiter à influencer les décisions du Conseil fédéral concernant le financement de «leurs» projets d'agglomération invite à réfléchir. **Un conseiller national a demandé** par exemple si le Conseil fédéral a tenu compte dans son évaluation du fait que le non-financement de la jonction Bachgraben-Allschwil (BL) limiterait le potentiel économique de la région. **Un autre parlementaire a demandé** à la Confédération si la mobilité douce devrait être développée à Gambarogno (TI). **Une question** concernant le «Tram Region Bern» remonte un peu plus loin dans le temps. Ce projet a certes été inscrit au programme d'agglomération, mais il pourrait désormais coûter deux fois plus cher que prévu initialement. Le parlementaire a demandé si la Confédération participerait à ces coûts supplémentaires.

Préserver les principes du fédéralisme

La population augmente, l'urbanisation s'intensifie et les besoins de mobilité évoluent. Une meilleure coordination de l'urbanisation et des transports, qui doit également permettre une densification vers l'intérieur, est donc une bonne chose. Toutefois, le fait que la Confédération participe au financement de ces projets, bien qu'ils aient en grande partie une utilité locale ou régionale, est critiquable du point de vue de la logique fédérale.

Le cofinancement par la Confédération se heurte aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. La poursuite sans fin des projets d'agglomération devrait être remise en question. Compte tenu de la situation tendue des finances fédérales, le moment est opportun. 

Potentiel d'économies dans les finances fédérales: **entre 350 et 425 millions de francs par an**

Par génération, le Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA) coûte entre 1,4 et 1,7 mia. de Fr.



Prolongation sans fin pour les crèches

Ce qui devait être un programme d'impulsion deviendra désormais une tâche récurrente de l'Etat, alors que les objectifs initiaux ont été atteints.

Marco Salvi, Patrick Schnell

En 2003, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est entrée en vigueur. Cette loi prévoyait des subventions fédérales pour la création de places d'accueil et le cofinancement de subventions versées par les cantons aux parents. Limitée initialement à huit ans, elle a été régulièrement prolongée en 2010, 2014, 2018 de 120 millions de francs à chaque fois. Elle sera à nouveau prolongée une dernière fois jusqu'à fin 2026, puis transformée en tâche permanente, pour un coût de 800 millions par an.

Ainsi, non seulement une mesure initialement temporaire risque de devenir permanente, et nettement plus coûteuse, mais cette procédure viole également le principe du fédéralisme. En effet, l'éducation est en principe une compétence des cantons. La Confédération argumente toutefois que son intervention est conforme aux principes: la forte demande de places de crèche dépasse en partie les capacités des cantons. Parallèlement, les avantages de l'accueil de la petite enfance profitent à l'ensemble de l'économie, car les parents travaillent plus.

Cette argumentation ne tient cependant pas la route. Si l'influence de l'accueil extra-familial des enfants sur la participation au marché du travail était aussi évidente que le prétend la Confédération, l'investissement devrait également être rentable pour les cantons. Conformément au principe de subsidiarité, une centralisation se justifierait tout au plus si la Confédération pouvait fournir cette prestation à un prix plus avantageux que les cantons en raison d'économies d'échelle. Ce n'est pas le cas ici.

Par ailleurs, le subventionnement des crèches dans un canton ne présente pas d'effets de débordement («spillover effects») positifs sur les autres cantons. De tels effets pourraient justifier un financement centralisé. Cependant, la prise en charge externe des enfants améliore la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale dans le canton qui subventionne cet accueil, et non dans le canton voisin. Si l'on suit le raisonnement de la Confédération, elle devrait cofinancer toutes les mesures d'amélioration locales prises par les cantons. La mesure prise par la Confédération semble donc erratique.

La fin de la pénurie

Depuis, les soucis concernant l'aménagement conforme à la Constitution de l'accueil extra-familial des enfants ont été relégués au second plan, tant l'envie de la politique fédérale de faire «ce qui est juste» dans ce domaine est forte. A l'origine, il s'agissait de soutenir la création de places de crèche. Désormais, l'accent est mis sur l'allègement financier des familles. Par conséquent, la Confédération devrait prendre en charge 20 % des frais de crèche ou d'école de jour pour chaque enfant dès sa naissance et jusqu'à la fin de l'école primaire.

L'adaptation a posteriori de l'objectif est motivé par de l'opportunisme politique, car l'offre d'accueil extrafamilial s'est considérablement développée en Suisse au cours des dernières décennies. Il n'est plus question d'une pénurie de crèches. Entre 1985 et 2022, le nombre de structures est passé de 480 à 3200, avec environ 100 000 places d'accueil. Par rapport au nombre d'enfants, le nombre de places a été multipliée par cinq, ce qui place l'offre helvétique dans la moyenne européenne.

Certes, le recours à l'accueil extra-familial des enfants entraîne des coûts élevés pour les familles concernées. Le taux d'autofinancement, c'est-à-dire la part des coûts payée directement par les bénéficiaires, est d'environ 65 %. Il est donc plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE. Mais ces coûts sont principalement supportés par les ménages les plus aisés. Selon l'enquête sur le budget des ménages de l'Office fédéral de la statistique, le

tiers le plus riche des familles qui font garder leurs enfants en âge préscolaire à l'extérieur dépense environ trois fois plus que le tiers le plus faible en termes de revenus (environ 1450 francs par mois contre 450 francs). Dans le tiers le plus bas, ces dépenses représentent 5,4 % du revenu brut, dans le tiers moyen 6,5 % et dans le tiers le plus haut 6,9 %. La charge en pourcentage sur les budgets familiaux est donc largement indépendante du revenu. Un soutien financier plus important de la part de la Confédération créerait surtout des effets d'aubaine dans la classe moyenne (et au-delà).

Favoriser la conciliation, mais correctement

Compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de l'importance d'une activité professionnelle sans interruption pour garantir l'égalité, le soutien de l'Etat pour les offres de garde d'enfants peut s'avérer logique. Pour ce



faire, l'approche dite «du pot de miel» de la Confédération n'est toutefois pas l'instrument approprié.

Les crèches, les garderies, les familles de jour, les repas de midi sont tous des éléments importants du puzzle de l'égalité. La mesure la plus efficace reste le soutien de l'Etat qui permet une augmentation du nombre de places d'accueil. La baisse des tarifs ne permet pas de répondre à cet objectif de manière adéquate. Selon une étude réalisée en 2018 par le bureau d'étude et de conseil Infrac pour la Jacobs Foundation, 28 % des familles

ne feraient pas garder leurs enfants d'âge préscolaire à l'extérieur, même si cela était gratuit.

Il est donc primordial que les moyens financiers soient utilisés de manière ciblée afin d'obtenir une amélioration durable de la situation en matière d'accueil extra-familial, sans pour autant violer les principes du fédéralisme ou de créer des effets d'aubaine inutiles. C'est la seule façon de promouvoir à long terme la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et de faire progresser efficacement l'égalité. 

Potentiel d'économies dans les finances fédérales: 800 millions de francs par an

Si l'Etat souhaite développer l'accueil extra-familial des enfants, il convient de s'y atteler au niveau local, là où les bénéfices sont générés.





Finances fédérales, parler des coûts cachés

Il est important de répartir clairement les tâches entre les différents niveaux de l'Etat, de passer au crible la jungle réglementaire et de supprimer les distorsions de concurrence.

Christoph Eisenring, Jürg Müller



«Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas»: l'économiste français Frédéric Bastiat a développé au XIX^e siècle un instrument didactique qui nous aide encore aujourd'hui à mieux comprendre l'activité de l'Etat, et finalement à mieux l'organiser. Il est en effet facile de perdre de vue que toute dépense publique entraîne des coûts invisibles.

Penser aux coûts d'opportunité

Ainsi, chaque franc ne peut être dépensé qu'une seule fois. Si l'on encourage le tourisme («ce que l'on voit»), cet argent manquera ailleurs, soit pour d'autres tâches de l'Etat, soit dans le porte-monnaie des citoyens («ce que l'on ne voit pas»). Les économistes parlent de coûts d'opportunité.

D'un point de vue libéral, l'Etat doit donc toujours pouvoir justifier son action. Car c'est le citoyen qui sait le mieux à quoi il veut consacrer l'argent qu'il a gagné. L'argent de la Confédération devrait donc être dépensé avec parcimonie. Dans sa série d'été 2024, Avenir Suisse a décelé un potentiel d'économies dans les finances fédérales.

Quand l'Etat concurrence les entreprises privées

Toutefois, la mission de l'Etat dépasse aujourd'hui ce que nous montrent les finances fédérales. Son rôle d'entrepreneur est particulièrement discutable. La Poste, qui appartient entièrement à l'Etat, a versé en 2023 un dividende de 50 millions de francs à Berne. Voilà ce que l'on voit.

Parallèlement, le géant jaune est sous pression dans le secteur du courrier traditionnel. C'est pourquoi il se développe de plus en plus dans des domaines qui lui sont étrangers et a acheté des dizaines d'entreprises dans le secteur numérique. Avec l'Etat comme propriétaire, le risque existe désormais que les concurrents privés entrent en concurrence avec la Poste. Le géant jaune peut par exemple se financer à moindre coût que ses concurrents privés. Voilà ce que l'on ne voit pas.

Outre ces distorsions de concurrence, une mauvaise réglementation a également un coût



économique élevé. Le potentiel d'amélioration est ici énorme. Ainsi, 60 % des 1500 entreprises interrogées dans le cadre du baromètre de la bureaucratie du Secrétariat d'Etat à l'économie se plaignent que la charge administrative a déjà augmenté au cours des cinq dernières années. L'Etat ne cesse donc d'élargir son champ d'action, même si cela ne se traduit pas directement par une augmentation de la quote-part de l'Etat. Pour des solutions possibles à ce sujet, nous renvoyons par exemple notre idée d'instaurer **une semaine de «nettoyage» au Parlement**.

Des rôles clairs pour la Confédération et les cantons

Enfin, nos propositions pour que la Confédération fasse des économies ont consisté à identifier différents domaines dans lesquels les cantons devraient en fait être mis à contribution. Ainsi, la Confédération consacre des centaines de millions de francs au trafic d'agglomération ou aux lignes régionales.

Nos propositions suivent le principe «qui paie, décide» ou «celui qui profite, doit aussi payer.» Ce n'est qu'à ces deux conditions que l'on peut correctement introduire des incitations et qu'une région réfléchit à deux fois avant de poursuivre l'exploitation d'une ligne ferroviaire ou de passer à un bus moins cher. Là encore, ce que l'on voit, à savoir les subventions fédérales, ne forme pas une image complète. Ce que l'on ne voit pas, ce sont les doublons et les inefficacités qui résultent d'un manque de clarté dans les responsabilités.

Le fédéralisme ne fonctionne que si les compétences entre la Confédération et les cantons sont clairement attribuées. Toujours est-il que juste avant la pause estivale, le

Conseil fédéral a annoncé le projet Désenchevêtrement 27, qui vise à revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans 21 domaines. Un plan concret devrait être disponible fin 2027. Cette idée est louable, car le dernier grand exercice de ce type remonte aujourd'hui à près de 20 ans.

Le plus grand biais de tous

Ce que l'on ne voit pas est donc souvent au moins aussi important que ce que l'on voit. Par conséquent, c'est la calcullette qui dicte actuellement la discussion sur les finances fédérales. Les milieux politiques ne devraient pas perdre de vue qu'il est important de répartir clairement les tâches entre les niveaux de l'Etat, de passer au peigne fin le maquis réglementaire et d'éliminer les distorsions de concurrence. Dans tous ces domaines, il y a du pain sur la planche.

La réduction des dépenses au niveau de la Confédération est tout de même un premier pas important, car elle permet de maintenir les impôts à un niveau constant, voire de les réduire. Cet élément souligne l'une des plus grandes distorsions de toutes : chaque dépense de l'Etat doit en fin de compte être financée par une recette de l'Etat. Les impôts prélevés à cet égard ont un effet démotivant pour les salariés, les investisseurs et les épargnants. C'est précisément contre de telles conséquences, visibles seulement avec le temps, que le Français Bastiat a mis en garde, mais que beaucoup refusent encore de voir. ❌



Artistes

Voici les artistes que l'IA a plus ou moins bien imités pour cette publication :

- 1, 36 Max Bill (1908–1994)
- 3 Harald Naegely (*1939)
- 5–6 Niki de Saint Phalle (1930–2002)
- 8–9 Jean Tinguely (1925–1991)
- 10–12 Paul Klee (1879–1940)
- 14–16 Ferdinand Hodler (1853–1918)
- 17–20 HR Giger (1940–2014)
- 22–23 Sophie Taeuber-Arp (1889–1943)
- 25–29 Le Corbusier (1887–1965)
- 31–32 Hans Erni (1909–2015)
- 33 Albert Anker (1831–1910)
- 34–35 Alberto Giacometti (1901–1966)



Auteurs voir chaque article
Conception Ernie Ernst
Traduction Kenza Vionnet
Relecture interne Antoine Duquet
Editeur Avenir Suisse, Zurich

avenir suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

